

YANNICK VANDERBORGH

Quelles sont les chances politiques de l'allocation universelle ? Hypothèses à partir des exemples canadien et néerlandais

LE 9 DÉCEMBRE 2000, les lecteurs du *Ottawa Citizen* découvrirent avec surprise la manchette de leur quotidien favori. Le Premier ministre canadien, le libéral Jean Chrétien, avait décidé de « laisser sa marque en créant un revenu annuel garanti, octroyé du berceau à la tombe ». Ce revenu minimum « serait développé en fusionnant tout ou partie des allocations familiales, de l'assurance emploi et des pensions »¹. Quelques jours plus tard, le Premier ministre de la province d'Ontario affirma qu'une telle mesure pouvait « détruire les gens », tandis qu'une autre figure de la droite dénonçait « une incroyable expérience socialiste ». Des experts en politique sociale, appelés à la rescousse, démontrèrent que cette idée ancienne était « bien trop coûteuse »². L'allocation universelle venait de faire une nouvelle fois irruption dans l'espace public canadien. Une nouvelle fois, elle était à la source de vives polémiques. Une nouvelle fois, en dépit des déclarations d'un Premier ministre en exercice, ses chances de survie semblaient réduites. Quelques semaines après cet épisode, un haut fonctionnaire fédéral nous déclara : « C'est une idée sympathique, mais qui ne marche pas »³.

1. « PM's Legacy : Income for all. Chrétien Wants to Leave Mark with Cradle-to-Grave Program of Guaranteed Annual Income », *Ottawa Citizen*, 9 décembre 2000.

2. Voir « Foes Decry "Socialism" by Stealth », *National Post*, 11 décembre 2000 ; « Harris Wary of Chrétien's Income Plan », *Ottawa Citizen*, 12 décembre 2000.

3. Entretien personnel, Bureau du Conseil privé, Ottawa, 7 mars 2001.

Dans un contexte de recomposition de l'État social, les chances politiques de l'allocation universelle⁴ (AU) sont-elles donc inexistantes ?

Des systèmes de protection sociale en recomposition

Canada : entre résidualisme et universalisme

Le Canada est un des exemples types d'État social libéral résiduel. Gøsta Esping-Andersen le classe parmi les plus libéraux des 18 États pris en compte dans son étude classique⁵. Il admet toutefois que certains aspects universalistes rapprochent aussi ce pays des modèles sociaux-démocrates nordiques. Au Canada, les prestations universelles incluent, en particulier, une pension de base, une couverture santé et, jusqu'à il y a peu, des allocations familiales. Si ces prestations jouissent d'un large soutien public, au même titre que les assurances sociales, la composante résiduelle reste très controversée. L'assistance est suspectée de « piéger » ceux qui en bénéficient. Pourtant, si les règles d'éligibilité et le niveau des allocations varient très fortement d'une province à l'autre, ce niveau est, dans toutes les régions, bien inférieur au seuil de pauvreté de *Statistiques Canada*⁶. Les prestations ont été souvent réduites (ou non indexées) et les

4. Le terme « allocation universelle » sera ici utilisé pour désigner à la fois l'allocation universelle elle-même et tous les dispositifs apparentés : revenu de citoyenneté, revenu d'existence, revenu de base, dividende social, revenu annuel garanti, impôt négatif. À l'exception des deux derniers, tous ces termes sont de parfaits équivalents du concept d'AU. Si l'idée d'impôt négatif (souvent appelé revenu annuel garanti au Canada) est un peu différente, les deux mesures garantissent cependant un revenu minimum inconditionnel identique. Sous régime d'impôt négatif pur, le montant de l'allocation inconditionnelle versée à un individu ou à un ménage est graduellement réduit en cas d'augmentation du revenu, jusqu'à être égal à zéro, au *break-even point*, niveau de revenu brut à partir duquel l'impôt négatif devient un impôt positif. En régime d'allocation universelle pure, le transfert est versé à tous, mais aussi imposable. Par souci de clarté, nous retiendrons une définition générique de l'AU : revenu minimum inconditionnel octroyé par une communauté politique à chacun de ses membres, de la naissance à la mort. L'inconditionnalité est triple : la prestation est versée à l'individu sans prise en compte de ses revenus disponibles (salaire, épargne, capital), sans prise en compte des revenus disponibles des autres membres du ménage et sans obligation d'exercer un emploi ou une activité.

5. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 74.

6. Le seuil de pauvreté de *Statistiques Canada* (LICO – *low income cut-off*) correspond à peu près au seuil de 50 % du revenu médian utilisé dans l'Union européenne.

conditions d'octroi rendues plus rigoureuses au cours des années 1990. En Ontario, cœur économique du Canada, le gouvernement conservateur a baissé le niveau des prestations de 21 % en 1995⁷.

À l'exception de l'assistance sociale et des suppléments financiers pour personnes âgées mis en place dans certaines provinces, les principaux programmes de sécurité du revenu sont du ressort du gouvernement fédéral⁸. Outre l'assurance emploi, ils incluent les pensions et les allocations familiales. Le système de pension comprend notamment une pension de base appelée « sécurité de la vieillesse » (SV) et, pour les retraités dont les revenus sont insuffisants, un supplément appelé « supplément de revenu garanti » (SRG). La SV, universelle depuis 1952, est devenue quasi universelle en 1991 : les retraités disposant d'un revenu élevé ne la reçoivent plus. Seuls 5 % des plus de 65 ans sont concernés par cette nouvelle disposition. Les autres reçoivent toujours l'intégralité, imposable, de la prestation. C'est plutôt du côté des allocations familiales que s'est jouée, au cours des années 1990, la discussion entre universalité et sélectivité.

Pays-Bas : entre corporatisme et universalisme

Fondé en grande partie sur un système d'assurances sociales, l'État social néerlandais repose sur des accords conclus entre partenaires sociaux représentés au sein d'institutions bipartites ou tripartites. Chômage, pensions, maladie, invalidité constituent ainsi des risques sociaux couverts par un mécanisme assurantiel basé sur la cotisation. Comme au Canada, deux autres volets viennent compléter le système de protection sociale. Un volet universaliste, incluant pension de base et allocations familiales, est financé par l'impôt. Un volet sélectif, l'assistance sociale, fournit un revenu minimum ainsi que diverses allocations spécifiques à ceux qui ne peuvent bénéficier des assurances. Également financée par l'impôt, l'assistance est gérée par les villes et communes et garantit une sécurité de revenu relativement conséquente à ses bénéficiaires. Les allocations sociales sont en effet indexées sur le niveau du salaire

7. John R. Graham, Alean Al-Krenawi, « Canadian Approaches to Income Security », dans Joanne C. Turner, Francis J. Turner, *Canadian Social Welfare*, Toronto, Pearson Education Canada Inc., 2001, p. 415.

8. Pour être précis, il faut noter une autre exception : le *Canada Pension Plan*, géré par le fédéral, concerne toutes les provinces sauf le Québec. Le gouvernement provincial du Québec gère, pour ceux qui travaillent dans la province, le *Quebec Pension Plan*.

minimum. La pension de base, créée en 1957, est l'un des éléments clés du modèle néerlandais. Son niveau, bien plus élevé que celui de la SV canadienne, garantit aux isolés un revenu équivalent à 70 % du salaire minimum. Comme au Canada, le système de pension de base universelle est extrêmement populaire. Les allocations familiales, universelles et modulées selon l'âge de l'enfant, sont également d'un niveau élevé.

Des réformes parfois convergentes

Au Canada comme aux Pays-Bas, deux tendances récentes marquent le contexte dans lequel le débat public sur l'AU pourrait se dérouler aujourd'hui.

La première est la thématique de la « dépendance » des allocataires sociaux. Parfois évoquée sur le mode de la responsabilité personnelle, plus souvent développée à partir des notions moralement neutres de trappes et de pièges financiers, elle cautionne la mise en place de « programmes d'activation ». On ne compte plus, ces dernières années, les dispositifs de ce type introduits dans les différentes provinces canadiennes : *Ontario Works* (Ontario), *Supports to Employment* (Terre-Neuve), *Employment First* (Manitoba), *Supports for Independence* (Alberta), *Productive Choices* (Territoire du Nord-Ouest). Ces ambitieuses formulations parlent d'elles-mêmes. L'objectif affiché par les autorités néerlandaises dans leur « Plan d'action national contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (juin 2001) n'est pas très différent : il faudrait « accroître le nombre de programmes d'activation sociale » ou « améliorer le caractère activateur du système de sécurité sociale »⁹. Cette opération est déjà largement amorcée. De la création massive d'emplois subventionnés aux sanctions financières contre les jeunes chômeurs, c'est l'ensemble du spectre des politiques d'activation qui est sollicité. « Maximiser la participation au marché du travail, plutôt que garantir un revenu de remplacement, est à présent devenu le seul but politique d'importance. »¹⁰ Le système néerlandais se rapproche ainsi lentement d'une forme de *workfare*.

9. *Dutch National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion*, Bruxelles, Commission européenne, 2001, p. 14.

10. Anton Hemerijck, Kees Van Kersbergen, « A Miraculous Model ? Explaining the New Politics of the Welfare State in the Netherlands », *Acta Politica. International Journal of Political Science*, 32(3), automne 1997, p. 276.

La deuxième tendance, la fiscalisation des politiques sociales, est fortement liée à cette question de la transition entre inactivité et emploi. Au-delà des formes classiques de subventions aux employeurs, le Canada et les Pays-Bas ont en effet tenté de favoriser cette transition par la réduction des taux marginaux d'imposition affectant les allocataires sociaux qui entrent sur le marché du travail. L'EITC américain (*Earned Income Tax Credit*) est régulièrement cité en exemple. Des réformes en ce sens ont été introduites au Canada, où certains jugent qu'une fiscalisation complète du système de protection sociale est souhaitable¹¹. Aux Pays-Bas, l'ajustement automatique des allocations sociales au niveau du salaire minimum limite l'écart entre revenus de remplacement et revenus du travail. Une réforme fiscale d'envergure, entrée en vigueur début 2001, vise partiellement à remédier à cette difficulté. Elle implique notamment une baisse de la pression fiscale sur les salariés et la création d'un « crédit d'impôt général » qui pourrait ouvrir la voie à un véritable revenu de base.

L'allocation universelle au cœur des débats ?

Canada : une litanie de rapports officiels

« L'épisode Jean Chrétien » n'est que la résurgence d'un débat récurrent au Canada. Depuis la fin des années 1960 au moins, la problématique de l'AU revient régulièrement dans l'actualité. Trois ans seulement après la publication du premier véritable plaidoyer pour l'AU, rédigé par un professeur de Toronto¹², deux commissions influentes proposèrent dans leurs rapports l'instauration d'une forme d'AU. La première, dite « Commission Castonguay-Nepveu » (1971), était une émanation du gouvernement québécois. Elle suggérerait la mise en place d'un « régime général d'allocations sociales » (RGAS) qui permettrait de mieux harmoniser les programmes existants afin de « mener une action efficace contre la pauvreté et la privation économique »¹³. Conçu comme une adaptation du régime d'assistance, le RGAS ne se substituerait pas aux autres programmes

11. Thomas J. Courchene, *Social Canada in the Millenium. Reform Imperatives and Restructuring Principles*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1994, en particulier p. 273-313.

12. James Cutt, *A Guaranteed Income for Canadians*, Toronto, The Ontario Woodsworth Memorial Foundation, 1968.

13. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *Rapport. La sécurité du revenu : les nouveaux régimes*, Québec, Gouvernement du Québec, 1971, p. 13.

de protection sociale, mais viserait plutôt à établir un socle de revenu garantissant l'indépendance économique. « ... Le RGAS assure l'accès universel à un niveau de vie minimum qui est une condition essentielle d'épanouissement de la personne. »¹⁴ La seconde commission, baptisée « Comité Croll » (1971) et issue du Sénat fédéral, allait encore plus loin puisqu'elle recommandait la suppression de certains programmes universels, comme les allocations familiales et la sécurité vieillesse. L'objectif était toutefois identique puisque le dispositif imaginé, un « revenu annuel garanti », « [devait] fournir à chaque bénéficiaire un revenu minimum suffisant »¹⁵.

Aucune de ces recommandations ne fut suivie d'effets. Les deux rapports inaugurèrent en fait une sorte de série noire : au Canada, l'AU alla d'échec en échec. Au cours des années qui suivirent, la réforme du système de sécurité sociale fut explicitement à l'ordre du jour. À plusieurs reprises, le gouvernement canadien essaya de « trouver des manières de mettre en place un revenu annuel garanti »¹⁶ et se heurta à l'opposition des provinces. Il finança une expérience à grande échelle, dont les résultats officiels, « encourageants pour les défenseurs du revenu annuel garanti »¹⁷, ne furent pas publiés avant le début des années 1990¹⁸. D'autres rapports le furent au cours des années 1970 et 1980, mais les chapitres consacrés à l'AU furent systématiquement enterrés. Quand, en 1994, le ministre du Développement des ressources humaines publia un « document d'information » sur l'AU, il ne put que constater que celle-ci « [revenait] perpétuellement dans toutes les discussions portant sur la réforme de la sécurité sociale »¹⁹. Pour autant, le « revenu garanti pour tous les Canadiens », réclamé en 1968 par James Cutt, était loin d'être réalisé. J. Chrétien s'empessa d'ailleurs de démentir les déclarations qui lui étaient attribuées sur le sujet.

14. *Ibid.*

15. Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1971, p. 188.

16. Rodney S. Haddow, *Poverty Reform in Canada (1958-1978). State and Class Influences on Policy Making*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993, p. 103.

17. Derek Hum, Wayne Simpson, « A Guaranteed Annual Income ? From Mincome to the Millenium », *Policy Options Politiques*, janvier-février 2001, p. 80.

18. D. Hum, W. Simpson, *Soutien du revenu et propension au travail. L'expérience canadienne Mincome*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991.

19. Ministre du Développement des ressources humaines, *Le revenu annuel garanti : un document d'information*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1994, p. 1.

Pays-Bas : d'intenses discussions

C'est sans nul doute aux Pays-Bas que la discussion sur l'éventuelle introduction d'une AU a été la plus riche au cours de ces vingt dernières années. L'intérêt pour l'idée a cependant fortement varié en fonction des évolutions du taux de chômage. Entamé dans la seconde moitié des années 1970, le débat a culminé au milieu des années 1980, alors que 10 à 15 % de la population active était sans emploi. Entre 1985 et 1993 – période de baisse du chômage – la proposition a fait l'objet de diverses études scientifiques, pour revenir dans l'espace public à la faveur d'un rapport établi par un organe gouvernemental fin 1992. La polémique, à nouveau plus intense entre 1992 et 1995, a fait écho à une brève remontée du taux de chômage. Dès la seconde moitié des années 1990, l'idée n'est plus apparue que très ponctuellement hors de la sphère académique ; sur le plan politique, elle est devenue avant tout un enjeu de débat interne au sein de certains partis. Fin 2001, alors que le taux de chômage est inférieur à 3 %, l'AU semble avoir disparu de l'ordre du jour.

Les premiers articles favorables à la proposition furent publiés en 1975-1976 par un professeur de l'Université d'Amsterdam, J.-P. Kuiper. À ses yeux, le découplage travail/revenu était rendu nécessaire par le caractère déshumanisant de l'emploi salarié. Dès 1977, un petit parti de gauche s'est emparé de l'idée, premier d'une succession de formations politiques qui ont discuté ou défendu l'AU. L'idée n'est pas restée étrangère au mouvement social : au cours des années 1980, les organisations de chômeurs et d'allocataires sociaux ont vu dans l'AU une revendication crédible, susceptible d'unifier un mouvement très disparate. En 1985, le prestigieux et influent Conseil scientifique pour la politique gouvernementale a suggéré une réforme profonde de la protection sociale incluant une AU partielle. Les réactions ont été largement négatives et l'idée fut mise à l'écart pour un temps. Elle est revenue cependant à l'avant-scène à la faveur de nouvelles publications officielles au début des années 1990. En décembre 1994, Hans Wijers, ministre des Affaires économiques, a affirmé dans une interview que les Pays-Bas se dirigeaient « inévitablement vers quelque chose qui ressemble à un revenu de base »²⁰. Dans une autre interview, le ministre des Finances, Gerrit Zalm, a tenu des propos similaires. Leurs déclai-

20. « We moeten het ontstaan van een onderklasse voorkomen », *NRC Handelsblad*, 17 décembre 1994.

rations ont déclenché des réactions virulentes, dont la presse s'est faite l'écho²¹. À nouveau rejetée, la proposition est restée un objet de discussions internes aux partis. Seuls les écologistes de *GroenLinks* ont maintenu une position officiellement favorable.

À propos de l'éternel retour

Ce sont souvent les mêmes motivations qui fondent les prises de position favorables à l'idée d'AU.

La plus évidente envisage l'AU comme un outil efficient de lutte contre la pauvreté. Si les programmes catégoriels manquent leur cible en raison de leur complexité, un dispositif automatique, unifié et général, est en revanche susceptible de bénéficier à tous ceux qui en ont besoin. De ce point de vue, même l'impôt négatif reposant sur un simple test de revenu serait supérieur à un ensemble hétéroclite de prestations sélectives. On retrouve ce raisonnement à plusieurs reprises dans les rapports canadiens ou, par exemple, dans les programmes du parti écologiste néerlandais. La Commission Castonguay-Nepveu affichait ainsi clairement son « souci de coordination et d'intégration » des régimes spécialisés²².

La deuxième motivation est étroitement liée à la suppression des dispositifs ciblés. Ceux-ci sont stigmatisants pour leurs bénéficiaires, contraints de prouver qu'ils sont dans le besoin. L'obligation de se soumettre à diverses enquêtes, y compris des visites domiciliaires, est perçue comme profondément humiliante. L'AU, dont le paiement est automatique, répartirait cette charge de la preuve plus équitablement entre les citoyens, puisque seule la déclaration fiscale serait pertinente. Individualisé, le paiement ne nécessiterait aucune vérification intrusive de la composition effective du ménage. Le « Comité Croll », au Canada, jugeait essentielle cette question du respect de la dignité des allocataires. C'était aussi l'un des arguments centraux des collectifs de chômeurs aux Pays-Bas, dans les années 1980.

Enfin, plus généralement, l'AU permettrait à chacun de mener une vie en accord avec ses propres conceptions. En principe octroyée

21. Pour plus de détails sur le débat néerlandais, cf. Y. Vanderborght, « Le revenu de citoyenneté en Europe : entre débats idéologiques et discussions pragmatiques », dans François Blais, Jean-Yves Duclos (dir.), *Le revenu de citoyenneté : revue des écrits et consultation des experts*, Québec, Fonds Québécois de la Recherche sur la Société et la Culture, 2001, p. 85-160.

22. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *Rapport...*, *op. cit.*, p. 13.

sans contrepartie, sans obligation de travailler ni de chercher un emploi, elle constitue un droit inconditionnel du citoyen. Si elle peut être une façon élégante de faciliter la transition entre inactivité et marché du travail, elle permet aussi de valoriser divers types d'activités non productives ou non marchandes. Quoique sur un mode ambigu, la Commission Castonguay-Nepveu soulignait cet avantage en insistant sur l'importance d'une liberté de choix fondée sur « les préférences et les motivations personnelles »²³. Des formules intermédiaires, comme un « revenu de participation » induisant un contrôle de l'activité effectivement exercée, ont certes été proposées aux Pays-Bas mais elles ont, à chaque fois, buté sur des difficultés insurmontables : comment un État social pourrait-il, par exemple, lier le montant de l'allocation à une hypothétique production artistique horaire ? Ce dernier exemple laisse entrevoir une difficulté fondamentale, relative au degré de conditionnalité de tout système de protection sociale. C'est cette difficulté qui, sans nul doute, représente l'obstacle premier au succès de l'idée d'AU.

L'allocation universelle : un avenir politique ?

Aujourd'hui encore, l'AU est loin d'être, dans les deux pays, une utopie marginale. Comment est-il possible, malgré d'intenses discussions et d'innombrables rapports officiels et en dépit d'investissements massifs dans l'étude détaillée de cette proposition, que ni le Canada ni les Pays-Bas n'aient mis en place un revenu minimum inconditionnel ?

La question du coût, souvent traitée de façon confuse, est un obstacle de premier ordre. Alors qu'en juin 2001, le nouveau Rassemblement pour l'alternative progressiste (RAP) votait une résolution favorable à un « revenu de citoyenneté inconditionnel »²⁴, Bernard Landry, Premier ministre du Québec, affirma dans *Le Devoir* de Montréal : « Ça a été étudié dans toutes les démocraties occidentales, y compris par nous. On a toujours buté sur les coûts astronomiques d'une mesure aussi universelle »²⁵. C'est à peu près la réponse que nous ont donnée tous les fonctionnaires rencontrés à Ottawa,

23. *Ibid.*, p. 18.

24. « Le RAP dit oui à l'union de la gauche », *Le Devoir*, 11 juin 2001.

25. « Landry fait une mise en garde au RAP », *Le Devoir*, 12 juin 2001.

Québec ou La Haye. La perspective d'une simplification radicale de la protection sociale, pourtant présentée comme un avantage de l'AU, est une autre source de scepticisme. Comment prévoir les effets d'un tel bouleversement ? Les programmes existants ne sont pas seulement mieux maîtrisés, ils sont aussi générateurs d'emplois pour leurs gestionnaires. Les doutes quant aux effets sur les bénéficiaires se doublent donc d'une inquiétude pour l'avenir d'importantes administrations. C'est en partie cette dernière éventualité qui a provoqué, particulièrement aux Pays-Bas, l'opposition de certaines organisations d'employés. Plus fondamentalement, les réticences syndicales ont été liées aux risques de perturbation du marché du travail induites par l'AU. On a évoqué le danger d'une baisse des faibles rémunérations équivalentes au niveau de la nouvelle allocation, baisse qui aurait fait peser une menace sur le salaire minimum ; on a craint, aussi, qu'une garantie de revenu automatique ne court-circuite la gestion bi- ou tripartite de la sécurité sociale. Si ce second motif était spécifique aux syndicats néerlandais, impliqués dans un État social typiquement corporatiste, le premier a été discuté dans les deux pays.

Mais, de toute évidence, l'obstacle majeur à l'avancée politique de l'AU tient à son caractère « inconditionnel ». Octroyé en raison de l'insuffisance de ressources et/ou de la citoyenneté, son attribution n'est pas liée à l'exercice d'une activité ou à la recherche d'un emploi. Cette caractéristique de l'AU, qui la distingue des minima sociaux classiques, est à l'origine d'innombrables débats dans le champ philosophique. Pour certains auteurs, l'AU violerait un principe élémentaire de justice distributive : la réciprocité²⁶. Il semble que cette conception de la justice comme réciprocité soit largement partagée dans l'opinion des pays occidentaux. Différentes enquêtes ont ainsi montré que le soutien au *welfare* est fortement lié au type de programme considéré. Si le financement public des pensions et du système de santé fait consensus, l'assurance chômage et l'assistance sociale sont plus controversées. Ces deux derniers dispositifs sont destinés à des catégories particulières, généralement tenues pour responsables de leur situation. Cela est d'autant plus vrai lorsque, comme aux Pays-Bas, la conjoncture économique est très favorable.

26. Pour un aperçu exhaustif des objections fondées sur la notion de réciprocité, voir Pascal Couillard, « Justice as Reciprocity and the Universal Basic Income : a Possible Reconciliation of Two Enemies ? », *Document de travail de la Chaire Hoover*, Université catholique de Louvain, 78, janvier 2002.

En revanche, le cas des pensions illustre un phénomène inverse : les retraités ont contribué durant leur vie active et chacun suppose qu'il sera retraité un jour. En d'autres termes, le soutien au *welfare* serait déterminé par le respect d'un principe de « juste » retour pour les contributions passées et serait plus faible si la majorité d'une population juge que les allocations bénéficient à une catégorie dont elle ne fera jamais partie²⁷.

Dans ce contexte, la nature paradoxale de l'AU pourrait lui porter préjudice. Pour la faire accepter, il faudrait montrer qu'elle est, comme son nom l'indique, universelle – donc susceptible de bénéficier à tous. Mais pour prouver que son coût n'est pas exorbitant, il sera nécessaire d'expliquer qu'elle est partiellement ou totalement récupérée par l'impôt chez ceux qui n'en ont pas besoin – donc qu'elle bénéficie principalement aux plus défavorisés. Cette dernière donnée, qui rapproche l'AU des formes classiques d'assistance, pourrait miner le soutien à la proposition. S'il apparaissait clairement qu'il devient possible, avec une AU supérieure au seuil de pauvreté, de vivre sans être intégré au marché du travail, ce soutien pourrait s'effondrer. La question est alors de savoir en quoi cela affecte l'avenir proprement politique de l'idée. Comment un sentiment diffus quant à l'importance de la justice comme réciprocité se traduit-il dans les sphères de décision ? Il semble ici plausible de présumer qu'il existe un lien assez fort entre développements politiques et vues de la majorité. Non seulement ces vues sont répandues au sein des corps de l'État, mais elles sont aussi déterminantes pour le choix d'une stratégie électorale. Une formation politique pourra difficilement défendre, en tout cas ouvertement, une mesure qui soulève une telle opposition. Cela était moins vrai lorsque les partis étaient liés à une classe sociale ou défendaient des intérêts plus spécifiques. Mais ce ne fut jamais le cas au Canada et ça l'est de moins en moins aux Pays-Bas. Il apparaît ainsi que, dans ces deux pays, la prégnance d'une conception, même vaguement définie, de la justice comme réciprocité se traduit par une retenue politique quant à l'instauration de dispositifs de revenu minimum inconditionnel.

Plusieurs moments du débat sur l'AU en témoignent. Le « Comité Croll », par exemple, a tenté de désamorcer l'objection qu'il pressentait en affirmant que « l'attitude générale du public face

27. Pour une analyse plus détaillée et des données statistiques, voir Stefan Svallfors (ed.), *In the Eye of the Beholder. Opinions on Welfare and Justice in Comparative Perspective*, Umeå, Impello Säljsupport AB, 1995.

à l'éthique du travail [avait] provoqué un refus aveugle de faire face aux réalités actuelles et de rechercher des solutions hardies et courageuses »²⁸. La traduction politique des propositions du Comité fut pourtant inexistante et l'éthique du travail fut la plus forte. Aux Pays-Bas, le thème de la réciprocité a hanté les discussions dans les années 1980 et 1990. « Le revenu de citoyenneté est controversé, mais pas pour des raisons financières ou économiques. C'est un problème idéologique, qui tient au fait que le lien entre travail et revenu se trouve brisé : les citoyens ont un droit au revenu sans obligation d'être disponibles sur le marché du travail. La simple idée de cet "argent gratuit" rebute beaucoup de Néerlandais. »²⁹ Un autre intervenant apportait une réponse nettement négative à la « question éthique » : « A-t-on droit à un revenu sans obligation de travailler ? »³⁰. La plupart des analystes se sont alors accordés pour dire que le décalage manifeste entre l'avis de l'opinion sur le rôle de l'État social et l'idée d'un revenu inconditionnel rendait la défense de ce dernier politiquement suicidaire. « Ce n'est pas facile à vendre politiquement. [L'AU] touche le cœur éthique de l'État social : l'autorité devrait dorénavant garantir l'accès au revenu. Cette image seule suffit à créer de solides résistances. »³¹

Dans le processus d'activation des allocations sociales, la province d'Ontario tente de « briser le cercle vicieux de l'aide sociale », en instaurant un programme de travail obligatoire³². Des évolutions similaires, quoique moins caricaturales, sont observées aux Pays-Bas³³. Ces tendances lourdes constituent une des réponses possibles au défi de la réciprocité. On peut difficilement imaginer logique plus opposée à l'inconditionnalité de l'AU. Quels que soient les obstacles contingents à la proposition, l'objection morale semble plus insurmontable encore dans un contexte de recomposition de l'État social marqué par la rhétorique du *workfare*. Même si certains défenseurs

28. Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté...*, *op. cit.*, p. x.

29. Frank Van Empel, « Basisinkomen in veel soorten. Invoering stuit vooral op ideologische problemen », *NRC Handelsblad*, 23 décembre 1994.

30. Gerrit De Jong, « Het basisinkomen betekent het einde van de solidariteit », *NRC Handelsblad*, 24 décembre 1994.

31. « Weg met de armoedeval », *NRC Handelsblad*, 19 décembre 1994.

32. Voir l'édifiant document publié par le gouvernement provincial : *La réforme de l'aide sociale, ça marche. Rapport aux contribuables*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2000.

33. Voir Trudie Knijn, Frits Van Wel, « Careful or Lenient : Welfare Reform for Lone Mothers in the Netherlands », *Journal of European Social Policy*, 11(3), août 2001, p. 235-251.

de l'AU démontrent qu'elle favorise mieux que d'autres dispositifs le passage de l'inactivité à l'activité, leur conception de la réciprocité paraît politiquement indéfendable. En ce sens, mieux vaut prudemment conclure que les chances politiques d'un revenu minimum inconditionnel supérieur au seuil de pauvreté sont, au Canada comme aux Pays-Bas, extrêmement faibles. ♦

Yannick Vanderborght est aspirant du Fonds national de la recherche scientifique (Belgique) et rattaché à la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale de l'Université catholique de Louvain. Il prépare un doctorat en science politique sur les réformes des systèmes de garantie de revenu dans différents pays de l'OCDE. Il a publié récemment « Le revenu de citoyenneté en Europe : entre débats idéologiques et discussions pragmatiques », dans François Blais, Jean-Yves Duclos (dir.), *Le revenu de citoyenneté : revue des écrits et consultation des experts*, Québec, Fonds Québécois de la Recherche sur la Société et la Culture, 2001, p. 85-160. <vanderborght@etes.ucl.ac.be>.

RÉSUMÉ

Quelles sont les chances politiques de l'allocation universelle ? Hypothèses à partir des exemples canadien et néerlandais

L'idée d'octroyer à chaque citoyen un revenu de base strictement inconditionnel est-elle politiquement réaliste ? L'allocation universelle (AU), pour reprendre l'expression devenue classique en français, est-elle seulement une utopie créatrice ? Dans différentes versions, la proposition a été au cœur de discussions concrètes sur la réforme de l'État social. Pourtant, elle n'a nulle part été effectivement introduite. Au-delà des obstacles spécifiques et contextuels, une objection de nature éthique freine de façon radicale la mise en œuvre d'une telle garantie de revenu. Ce fait est particulièrement avéré au Canada et aux Pays-Bas où la question de l'AU a été abondamment débattue. Marqué par la rhétorique de l'activation des allocataires sociaux, le processus de recomposition de l'État providence y est foncièrement étranger à l'idée d'une prestation sans contrepartie.

What are the Political Chances of Basic Income ? Lessons from the Canadian and Dutch Cases

Is the idea of an unconditional minimum income politically feasible ? Is the basic income proposal just another utopian view ? Under various forms, the concept has actually been discussed and promoted within the context of welfare state reform, and yet has never been implemented. Beyond specific and contingent obstacles, it seems that

an ethical objection acts as a brake upon the introduction of such an income guarantee. As evidenced by the case of Canada and The Netherlands, two countries where the idea has been widely discussed, contemporary welfare state reform processes are not favourable to income security schemes without related work requirements.